

University of Groningen

De faal- en slaagfactoren voor leiderschap binnen toezichthouders

Stoker, Janka ; Rink, Floortje

Published in:
Tijdschrift voor Toezicht

DOI:
[10.5553/TvT/187987052015006002006](https://doi.org/10.5553/TvT/187987052015006002006)

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2015

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Stoker, J., & Rink, F. (2015). De faal- en slaagfactoren voor leiderschap binnen toezichthouders. *Tijdschrift voor Toezicht*, 6(2), 37-43. <https://doi.org/10.5553/TvT/187987052015006002006>

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

De faal- en slaagfactoren voor leiderschap binnen toezichthouders

Janka Stoker & Floor Rink

Dit artikel beschrijft kenmerken van effectief leiderschapsgedrag en koppelt deze aan de specifieke context van een toezichthouder. Een toezichthouder is te typeren als een professionele organisatie, waarin hoogopgeleide medewerkers enerzijds consciëntieus en prudent moeten zijn, maar anderzijds ook flexibiliteit moeten kunnen tonen als de situatie daarom vraagt. Deze context stelt extra eisen aan leidinggevendenden binnen toezichthouders. Een aantal belangrijke faalfactoren voor leiderschap worden beschreven: een overdaad aan *laissez faire* en een tekort aan relatiegericht en verandergericht leiderschap, gecombineerd met te weinig kennis van de inhoud en te weinig ruimte voor tegenspraak. Dit leidt tot een aantal specifieke leiderschapslessen voor toezichthouders.

Inleiding

De uitkomsten van het onderzoek van de Commissie Borstlap naar het functioneren van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) wijzen in sterke mate op het belang van goed leiderschap binnen toezichthouders. Deze constatering is in lijn met de centrale bevinding uit decennialang onderzoek:¹ leiderschap is een van de belangrijkste voorspellers voor het goed functioneren van organisaties. Opvallend genoeg zijn toezichthouders zelf, zoals De Nederlandsche Bank, zich de afgelopen jaren ook steeds meer bewust geworden van het belang van goed leiderschap voor het functioneren van de onder toezicht staande instellingen. Dat heeft zelfs geleid tot een wettelijke 'beleidsregel geschiktheid',² waarin maar liefst zestien competenties worden opgesomd waaraan een goed bestuurder in zo'n organisatie zou moeten voldoen.

Hoe relevant is het om specifiek in te zoomen op goed leiderschap binnen toezichthouders? Waarom zouden toezichthouders anders zijn dan 'gewone' organisaties; kunnen we niet gewoon toe met die zestien competenties van onder toezicht staande instellingen? Er zijn inderdaad aanwijzingen om te veronderstellen dat specifieke kenmerken van een bepaald type organisatie er wel degelijk toe doen. Want verschillende studies³ laten zien dat de context inderdaad mede bepalend is voor de effectiviteit van leiderschapsgedrag: het leiden van bijvoorbeeld een productiebedrijf vergt andere kwaliteiten dan het succesvol aansturen van een universiteit. In dit artikel koppelen wij daarom de specifieke context waarin toezichthouders opereren aan een aantal faal- en slaagfactoren voor leiderschap.

1 G. Yukl, *Leadership in organizations* (8e editie), Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall 2012.

2 <http://wetten.overheid.nl/BWBR0031740/geldigheidsdatum_06-02-2015>.

3 Zie voor een overzicht Yukl 2012.

Dit leidt tot enkele aanbevelingen voor het management van toezichthouders. We beginnen met het beschrijven van een aantal uitkomsten van studies naar effectief leiderschapsgedrag.

Effectief leiderschap

De studies naar effectief leiderschapsgedrag zijn haast ontelbaar. Dit leidt tot talloze definities en even zoveel uitkomsten. Volgens Yukl⁴ gaat leiderschap⁵ in essentie over het beïnvloeden en faciliteren van individuele en collectieve inspanningen om gedeelde doelen te bereiken. Op basis van al het bestaande onderzoek maakte Yukl een overkoepelende taxonomie van leiderschapsgedrag. Die bestaat uit vier metacategorieën: *taakgericht* leiderschap (zoals plannen, verduidelijken, monitoren van de uitvoering), *relatiegericht* leiderschap (denk aan ondersteunen, empoweren, ontwikkelen), *verandergericht* leiderschap (visie hebben, innovatie aanmoedigen, collectief leren aanmoedigen) en ten slotte *extern* leiderschap (netwerken, representeren en de omgeving monitoren). De gedragingen binnen deze hoofdcategorieën blijken allemaal, in verschillende situaties, effectief te zijn.⁶

Het blijkt dus lastig om te komen tot een beschrijving van universeel ‘goed’ leiderschap, juist omdat bepaald gedrag in de ene situatie beter werkt dan in de andere. Toch zijn er bepaalde stijlen die generiek tot positieve effecten leiden; medewerkers waarderen bijvoorbeeld in sterke mate leiders die open en aardig zijn, en goed kunnen luisteren (relatiegericht leiderschap). Ook ‘transformationeel’ oftewel verandergericht leiderschap, dat zich richt op het vergroten van betrokkenheid van medewerkers bij de organisatiedoelen door een visie, charisma en inspiratie,⁷ blijkt in bijna alle situaties tot positieve uitkomsten te leiden. Bovendien zijn er twee leiderschapsstijlen onder elke omstandigheid zeer *ineffectief*: zogenoemd ‘laissez faire’⁸ leiderschap en ‘abusief’⁹ oftewel krenkend leiderschap. Laissez faire leiderschap wordt ook wel non-leiderschap genoemd, en betekent dat een leidinggevende vooral passief aan de zijlijn staat en alles laat gebeuren zonder in te grijpen. Krenkend leiderschapsgedrag betreft allerlei niet-fysieke vormen van vijandigheid. Beide stijlen leiden tot allerlei negatieve uitkomsten zoals emotionele uitputting en ontevredenheid bij medewerkers, en lagere prestaties.

4 Yukl 2012, p. 66-85.

5 Er wordt door sommige auteurs een expliciet verschil gemaakt tussen management en leiderschap. Managers zouden vooral sturen, controleren en bezig zijn met het behouden van de status quo, terwijl leiders inspireren met een aansprekende visie en mensen juist bewegen tot verandering. Wij hanteren in dit artikel de beide termen door elkaar heen, omdat we aansluiten bij de brede definitie van leiderschap en de vier metacategorieën van Yukl, die beide elementen bevatten.

6 Voor een overzicht, zie Yukl 2012, p. 66-85.

7 B.M. Bass, *Leadership and performance beyond expectations*, New York: Free Press 1985.

8 T.A. Judge & R.F. Piccolo, *Transformational and transactional leadership: A meta-analytic test of their relative value*, *Journal of Applied Psychology* 2004, 89, p. 755-768.

9 B.J. Tepper, *Consequences of Abusive Supervision*, *Academy of Management Journal* 2000, 43, 2, p. 178-190.

Desalniettemin is een van de belangrijkste conclusies uit leiderschapsonderzoek dat vooral de situatie waarin een leidinggevende zich met een team, afdeling of organisatie bevindt, in sterke mate bepaalt welk gedrag effectief is. Zo laat ons eigen onderzoek¹⁰ bijvoorbeeld zien dat teamleden die relatief kort bij een zelfsturend team zitten, beter presteren wanneer een leidinggevende taakgericht leidinggeeft, terwijl deze teamleden minder goed presteren en meer last hebben van emotionele uitputting als een leidinggevende vooral coachend leiderschap vertoont. Teamleden die daarentegen langer deel uit maken van een zelfsturend team, presteerden juist beter onder een coachende leidinggevende. Om te bepalen hoe effectief leiderschap eruit zou moeten zien bij toezichthouders zoals de NZa, is het noodzakelijk om eerst de specifieke kenmerken van dit type organisatie vast te stellen.

De context: de toezichthoudende organisatie

Een toezichthouder is volgens de Wikipedia-definitie een door de overheid aangesteld, onafhankelijk en onpartijdig instituut dat toeziet op naleving van wet- en regelgeving door organisaties, met als doel het voorkomen van maatschappelijk ongewenste effecten. Hierdoor verhoogt een toezichthouder de kwaliteit van de samenleving en vergroot hij het gevoel van veiligheid en het vertrouwen van individuele burgers in die samenleving. Wat betekent dit voor de interne organisatie van een toezichthouder? In elk geval is een toezichthouder te typeren als een 'professionele organisatie'. Een dergelijke organisatie kenmerkt zich door hoogopgeleide werknemers, met een diffuus primair proces, waarin zelfsturing plaatsvindt door medewerkers zelf, of sturing door klanten of afnemers.¹¹ Medewerkers in dit type organisatie zijn doorgaans hoogopgeleid. Ze kunnen en willen zelfstandig werken, varen in sterke mate op hun eigen expertise, en worden vaak gemotiveerd door de inhoud van hun werk. De leidinggevendenden in dit type organisatie waren vaak zelf voorheen de beste professional, en zijn opgeklommen tot een leidinggevende positie. In sommige professionele organisaties is de manager een soort 'meewerkend voorman' (denk bijvoorbeeld aan een adviesbureau, een universiteit of een advocatenkantoor), in andere is deze rol inmiddels geëvalueerd tot een (fulltime) managementfunctie, waarbij managers integraal verantwoordelijk zijn voor bijvoorbeeld financiën, HRM en administratie.

Ook bij toezichthouders zoals de NZa werken hoogopgeleide, autonome professionals. Daarnaast zijn ook deze organisaties de laatste jaren sterk aan verandering onderhevig geweest, en heeft de rol van leidinggevende een ontwikkeling doorgemaakt. Maar werken bij een toezichthouder brengt naast de 'standaard'-kenmerken van een professionele organisatie, een aantal extra, zeer eigen kenmerken met zich mee. In de eerste plaats hebben medewerkers een relatief zware *externe* verantwoordelijkheid. Immers, een medewerker dient toe te zien op naleving van wet- en regelgeving door organisaties: als hij of zij dit niet goed doet, kunnen de

10 J.I. Stoker, Effects of team tenure and leadership in self-managing teams, *Personnel Review* 2008, 37, 5, p. 564-582.

11 J.I. Stoker & T. De Korte, *Het onmisbare middenkader*, Assen: Van Gorcum 2000.

maatschappelijke consequenties verstrekken zijn. Daarnaast geldt dat toezicht-houders numeriek altijd het onderspit delven ten opzichte van de onder toezicht staande instituten.

Deze twee specifieke kenmerken stellen extra eisen aan de medewerkers bij toezichthouders: ze moeten stressbestendig zijn en om kunnen gaan met druk van buitenaf. Bovendien moeten zij, als gevolg van de schaarse middelen, een goed onderscheid kunnen maken tussen hoofd- en bijzaken. Dit leidt tot een veel-eisende situatie, waarin medewerkers enerzijds uiterst consciëntieus en prudent moeten zijn, maar anderzijds juist ook flexibiliteit moeten kunnen tonen en snel moeten kunnen schakelen als de situatie daarom vraagt. Deze typering van een toezichthouder als professionele organisatie met een aantal extra kenmerken, heeft consequenties voor effectief leiderschap binnen deze context.

Faalfactoren van leiderschap bij toezichthouders

De Commissie Borstlap heeft een aantal tekortkomingen in het leiderschap bij de NZa geconstateerd. Deze hebben wij vertaald naar een vijftal leiderschapsstijlen en -kenmerken die geclassificeerd kunnen worden als faalfactoren binnen toezichthouders:

- 1 te veel *laisser faire* leiderschap (de commissie spreekt letterlijk van het ‘negeren van medewerkers’);
- 2 te weinig relatiegericht leiderschap;
- 3 te weinig verandergericht leiderschap;
- 4 te veel gerichtheid op het proces, te weinig op de inhoud;
- 5 te weinig ruimte voor ‘tegenspraak’.

De eerste drie constatering hebben betrekking op specifieke leiderschapsstijlen. In lijn met al het onderzoek naar *laisser faire* leiderschapsgedrag¹² leidt dit gedrag ook bij toezichthouders tot negatieve uitkomsten. Alhoewel professionals wellicht minder sturing nodig hebben dan een gemiddelde medewerker,¹³ is het duidelijk een misvatting om te denken dat professionals helemaal geen leiderschap nodig hebben. Ook bij professionals leidt *laisser faire* leiderschap tot negatieve resultaten. Uit onderzoek naar de veranderende rol van middle-managers in organisaties¹⁴ bijvoorbeeld, blijkt dat medewerkers van professionele organisaties juist steeds meer leiderschap verwachten: de functie van leidinggevende omvat een breed palet aan rollen zoals coach, beoordelaar, ondernemer en vooral ‘change-agent’. De vier metacategorieën van Yukl moeten dus eigenlijk allemaal door een middle-manager worden beheerst.

Maar meer specifiek in de context van een toezichthoudende organisatie, lijkt vooral een gebrek aan relatiegericht én verandergericht leiderschap ineffectief. De stressbestendigheid en flexibiliteit die van medewerkers verwacht wordt, vragen om leidinggevers die ondersteuning bieden, gevoelens en gedrag van medewerkers herkennen, en vooral gericht zijn op vernieuwing en op collectief leren.

12 Judge & Piccolo 2004, p. 755-768.

13 Stoker & De Korte 2000.

14 Stoker & De Korte 2000.

De vierde, en misschien wel de belangrijkste faalfactor van leiderschap bij toezichthouders is dat managers te veel op het proces, en te weinig op de inhoud van het werk gericht zijn. Deze bevinding sluit direct aan op onderzoek¹⁵ waaruit blijkt dat *juist* in professionele organisaties het voor leidinggevendenden van cruciaal belang is om kennis te hebben van de primaire taken die moeten worden uitgevoerd. Stoker en De Korte¹⁶ constateerden op basis van een onderzoek bij een aantal Nederlandse organisaties dat 'de moeizame pogingen van organisaties om middle-managers te selecteren die geen verstand hebben van het primaire proces, laten zien dat dit noch van medewerkers, noch van middle-managers zelf de voorkeur heeft'.

De laatste belangrijke faalfactor die door de Commissie Borstlap sterk wordt benadrukt, betreft het gebrek aan mogelijkheden voor zogenoemde 'tegenspraak'. Dit is een kenmerk van een organisatiecultuur waarin leren en verbeteren niet centraal staan, maar waar het vooral van belang lijkt om zo min mogelijk fouten te maken. Dat is te begrijpen vanuit de externe druk die er op toezichthouders ligt: fouten maken in het toezicht raakt de ruggengraat van de organisatie. En dus zijn managers in sterke mate gericht op het voorkomen van fouten. Theoretici¹⁷ beschrijven twee vormen van zogenoemd 'foutenmanagement': de 'controlebenadering' en de 'leerbenadering'. Daar waar de controlebenadering vooral gericht is op het beheersen en voorkomen van fouten, gaat de leerbenadering juist uit van het leren van fouten die gemaakt worden. Fouten worden in een dergelijke cultuur haast toegejuicht, omdat ervan geleerd kan worden. Maar een dergelijke benadering lijkt haast tegennatuurlijk te zijn voor toezichthouders, juist omdat het in het primaire proces van toezichthouders essentieel is om controle te hebben en geen fouten te maken.

Wat zijn de leiderschapslessen?

De vijf genoemde faalfactoren leiden tot een aantal leiderschapslessen over effectief leiderschap bij toezichthouders. Wij ontleen deze aanbevelingen mede aan eerder onderzoek naar de veranderende rol van het middenkader:¹⁸

- 1 Zorg voor leidinggevendenden met inhoudelijke expertise.
- 2 Ontwikkel, op basis van de taxonomie van Yukl, relatiegericht en verandergericht leiderschapsgedrag.
- 3 Stuur aan op het functioneren van leidinggevendenden op alle niveaus.
- 4 Creëer een leerbenadering ten aanzien van het maken van fouten.

Ten eerste pleiten wij in sterke mate voor managers die beschikken over inhoudelijke expertise. Want een leidinggevende wordt door professionals pas gerespecteerd als hij/zij ook een inhoudelijke *sparring partner* is van een medewerker. Pro-

15 Stoker & De Korte 2000.

16 Stoker & De Korte 2000, p. 103.

17 Zie C. Van Dyck, M. Frese, M. Baer & S. Sonnentag, Organizational error management culture and its impact on performance: a two-study replication. *Journal of Applied Psychology* 2005, 90, 6, p. 1228-1240.

18 Stoker & De Korte 2000.

professionals hebben behoefte aan leidinggevend en die hen kunnen helpen bij het oplossen van inhoudelijke vraagstukken. Dit is uitdrukkelijk géén pleidooi voor leiderschap dat uitsluitend gebaseerd is op inhoud. Integendeel, de eerder beschreven faalfactoren hebben immers laten zien dat juist het ontwikkelen van relatiegericht en verandergericht leiderschapsgedrag van groot belang is binnen toezichthouders. Leidinggevend en die medewerkers begrijpen, kunnen vervolgens ook deze zelfde medewerkers helpen bij hun ontwikkeling, en een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de flexibiliteit van medewerkers.

De tweede les hangt sterk met het eerste punt samen. Het zou zowel voor medewerkers als leidinggevend en zelf goed zijn als er strakker gestuurd wordt op het functioneren van leidinggevend en. Enerzijds dient er aandacht te zijn voor leiderschapsontwikkeling, zodat leidinggevend en – juist ook naast hun inhoudelijke expertise – in staat worden gesteld om in de complexe omgeving van de toezichthouder zowel effectief relatiegericht als verandergericht gedrag te kunnen vertonen. Anderzijds zou er ook meer aandacht moeten zijn voor de evaluatie van het functioneren van leidinggevend en. De door de Commissie Borstlap geconstateerde aanwezigheid van *laisser faire* leiderschap is wellicht niet alleen kenmerkend geweest voor de NZa, maar kan zich ook bij andere toezichthouders en professionele organisaties voordoen. Het excuus hiervoor is vaak dat ‘professionals geen leiderschap nodig hebben’.

De tolerantie ten aanzien van dit type non-leiderschap op middenkader niveau kan mogelijk ook verklaard worden door een *laisser faire* leiderschapstijl op hogere niveaus in de organisatie. Dit stelt derhalve ook eisen aan ‘de toezichthouder van de toezichthouder’. De ontwikkeling én beoordeling van leiderschap zou onzes inziens met hoge prioriteit op de agenda van dergelijke raden moeten staan. Die is overigens lang niet overal aanwezig: De Nederlandsche Bank bijvoorbeeld heeft een raad van commissarissen, de NZa heeft geen raad van toezicht maar een raad van advies. Het is verheugend om te lezen dat de minister ook inziet dat deze raad van advies een belangrijke rol heeft; de minister spreekt in haar Kamerbrief¹⁹ over ‘een steviger positie ten opzicht van de Raad van Bestuur’ van de NZa. Wij menen dat deze raad niet alleen reactief zou moeten worden geraadpleegd door de raad van bestuur, maar ook eigenstandig een actieve rol zou moeten nemen ten aanzien van het functioneren van de interne governance en het leiderschap van de NZa.

Om een organisatiecultuur te creëren waar geleerd wordt van fouten, is het ten slotte van groot belang om juist binnen toezichthouders aandacht te besteden aan open communicatiekanalen.²⁰ Er moet ruimte en steun zijn voor medewerkers om te reflecteren op bestaande werkwijzen en procedures. Het bespreken van onderwerpen of dossiers waarin zaken niet goed zijn gegaan, kan strategisch gebruikt worden om van te leren. Ook hiervoor zijn zowel relatiegericht als verandergericht leiderschap essentieel. Want uiteindelijk zijn het de leidinggevend en

19 Zie <www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2015/04/02/kamerbrief-over-kabinetsreactie-rapporten-intern-functioneren-nza-en-evaluatie-wmg-en-nza.html>.

20 Van Dyck, Frese, Baer & Sonnentag 2005, p. 1228-1240.

die participatie en ontwikkeling moeten aanmoedigen, zodat medewerkers zich voldoende gesteund en veilig voelen om de discussie met anderen aan te gaan.